

Vergaderjaar 1997–1998

**24 419**

## **Wijziging van de artikelen 3a en 15 van de Ziekenfondswet**

**25 687**

## **Wijziging van de Ziekenfondswet in verband met aanpassing van de gronden voor de ziekenfondsverzekering (herstructurering Ziekenfondswet)**

**Nr. 12**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 26 november 1997

#### **Inleiding**

Naar aanleiding van de plenaire behandeling op dinsdag 25 november jl. van de wetsvoorstellen 25 687 (herstructurering Ziekenfondswet) en 24 419 (Wijziging artikelen 3a en 15 Ziekenfondswet) doe ik u hierbij nadere informatie toekomen over enkele zaken die in het debat over de beide wetsvoorstellen een belangrijke rol hebben gespeeld. Ik acht het van groot belang dat de Kamer van deze informatie kennis neemt alvorens de stemmingen over de beide wetsvoorstellen plaatsvinden op 27 november a.s.. Allereerst ga ik onderstaand in op de amendementen met de nummers 10 en 11, die mevrouw Kamp heeft ingediend op het wetsvoorstel herstructurering Ziekenfondswet. Daarna geef ik de door de heren De Jong en Van Boxtel gevraagde informatie inzake de tot nu gevolgde, respectievelijk de in de toekomst te volgen indexering van de loon- en inkomensgrens in de ziekenfondsverzekering naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 3a en 15 van de Ziekenfondswet.

#### **Amendementen 10 en 11 op wetsvoorstel 25 687**

De amendementen van mevrouw Kamp met de nummers 10 en 11 op het wetsvoorstel herstructurering Ziekenfondswet heb ik tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel gisteravond ontraden. Ik wil de achtergronden daarvan hierbij gaarne nogmaals toelichten.

Met betrekking tot de amendementen nrs. 10 en 11 geldt dat deze inhoudelijk afwijken van de kabinetsvoornemens die in de beleidsbrief van 17 september 1996 (kamerstukken II, 25 027, nr.1) aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Hierin werd een drieluik van wettelijke maatregelen in het vooruitzicht gesteld, waarvan het thans voorliggende wetsvoorstel het laatste onderdeel vormt. Over dit pakket van wettelijke maatregelen en de onderlinge samenhang daartussen heb ik met uw

kamer ten principale van gedachten gewisseld bij gelegenheid van de twee eerdere wetsvoorstellen tot verhoging van de inkomensgrens voor ouderen en het afsluiten van de gratis medeverzekering van nieuw aankomende WSF-gerechtigden.

Met amendement nr. 10 stelt mevrouw Kamp voor de indexeringsgrens van de loon- en inkomensgrens in de ziekenfondsverzekering te schrappen. Dit amendement zal leiden tot een geleidelijk «leeglopen» van de ziekenfondsverzekering. Ik stel vast dat deze uitkomst niet strookt met het kabinetsbeleid om geen grote veranderingen teweeg te brengen in de verdeling van de aantallen verzekerden over de verschillende verzekeringssectoren. Ik merk hierbij bovendien op dat de wijziging in de medeverzekering van studenten die is uitgevoerd in samenhang met de verhoging van de inkomensgrens voor AOW-gerechtigden, inmiddels toch al heeft geleid tot een afname van het aantal ziekenfondsverzekerden. Aanvaarding van het amendement zal mij er toe dwingen voor nader beraad terug te gaan naar het kabinet.

In amendement nr. 11 stelt mevrouw Kamp voor om alle oudere ziekenfondsverzekerden aan een inkomenstoets te onderwerpen. Degenen die een belastbaar gezinsinkomen hebben hoger dan f 39 550,- zullen daarbij verplicht worden de ziekenfondsverzekering te verlaten. Het amendement wijzigt het regeringsvoorstel om voor personen die bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd ziekenfondsverzekerde zijn, het beginsel in te voeren van «blijf zitten waar je zit». Het regeringsvoorstel is gebaseerd op de resultaten van een door de Ziekenfondsraad over de Wet Van Otterloo uitgevoerde evaluatie. Daaruit is gebleken dat het in brede kring als een onrechtvaardige situatie werd ervaren dat mensen die langdurig ziekenfondsverzekerde zijn geweest, na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd aangewezen raken op een voor hen veelal relatief dure particuliere ziektekostenverzekering.

In technisch opzicht is amendement nr. 11 op dit moment niet uitvoerbaar omdat van de bestaande groep oudere ziekenfondsverzekerden slechts een beperkt deel van de inkomensgegevens bekend is (uitsluitend die uit arbeid en vroegere arbeid). Een koppeling tussen de inkomensgegevens zoals die bij de belastingdienst bekend zijn en een instantie die is belast met een de uitvoering van een inkomenstoets voor de ziekenfondsverzekering is niet op korte termijn te effectueren. Ik kan geen verantwoordelijkheid nemen voor de inwerkingtreding van een wettelijke voorschrift waarvan ik reeds thans kan aangeven dat het niet binnen afzienbare termijn uitvoerbaar is.

In beleidsmatig opzicht heb ik met betrekking tot amendement nr. 11 de volgende bezwaren.

Het voorstel van mevrouw Kamp zal ertoe leiden dat een omvangrijk aantal oudere ziekenfondsverzekerden verplicht de ziekenfondsverzekering zal moeten verlaten en aangewezen zal raken op een particuliere ziektekostenverzekering. Dit zal opnieuw tot vele klachten leiden. De koopkrachtgevolgen zijn op dit moment niet te overzien. Het merendeel van degenen die gedwongen worden zich particulier te verzekeren, zal een beroep moeten doen op de standaardpakketpolis. Dit zal een aanzienlijk opwaarts effect teweeg brengen op de WTZ-omslagbijdrage. Dit effect zal voor degenen die jonger zijn, des te zwaarder aantikken nu vanaf 1 januari aanstaande 65-plussers de WTZ-omslagbijdrage niet meer verschuldigd zullen zijn. Tenslotte moet worden vastgesteld dat amendement nr. 11 zelfs leidt tot een verscherping van de toets die in de huidige Van-Otterloo-wet wordt toegepast. De inkomenstoets volgens het voorstel van mevrouw Kamp wordt namelijk uitgevoerd over het gehele belastingplichtig gezinsin-

komen, terwijl in de Van-Otterloo-systematiek de toets slechts wordt uitgevoerd over het individuele inkomen uit arbeid en vroegere arbeid. Aanzienlijk meer mensen dan in het Van-Otterloo-systeem het geval is, zouden, na langdurig ziekenfondsverzekerd te zijn geweest, bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd door het amendement van mevrouw Kamp verplicht worden de ziekenfondsverzekering te verlaten. Deze doelstelling staat haaks op het regeringsvoorstel om over te gaan tot een «blijf zitten waar je zit»-beginsel.

Het amendement nr. 11 moet naar mijn mening, zoals ik ook mondeling heb aangegeven, als strijdig met het wetsvoorstel worden gekwalificeerd. Indien het zou worden aangenomen zal nader kabinetsberaad nodig zijn om een regeringsstandpunt te bepalen met betrekking tot het handhaven van het wetsvoorstel.

### **Nadere informatie inzake wetsvoorstel 24 419**

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 3a en 15 van de Ziekenfondswet zijn twee vragen gesteld naar aanleiding waarvan ik nadere schriftelijke informatie heb toegezegd. De heer Van Boxtel vroeg of de indexering die de afgelopen jaren is toegepast grote effecten heeft gehad op het aandeel dat de ziekenfondsverzekering heeft gehad in de Nederlandse bevolking. De heer De Jong vroeg om informatie over de te verwachten verschillen in effecten op het aandeel van de ziekenfondsverzekering in de Nederlandse bevolking indien gebruik wordt gemaakt van de huidige indexreeks inclusief bijzondere beloningen, dan wel de door hem bij het gewijzigde amendement nr. 11 voorgestelde indexreeks exclusief bijzondere beloningen. Onderstaand ga ik achtereenvolgens op deze vragen in.

#### *Effecten huidige indexeringsystematiek op aandeel ziekenfondsverzekering*

De Ziekenfondsraad heeft in zijn rapport van 27 januari 1994 inzake de berekeningsmethodiek van de aanpassing van de ZFW-loongrens veel informatie gegeven over onder meer de ontwikkeling van het aandeel van de ziekenfondsverzekering in de Nederlandse bevolking. Bijlage 1 van dat rapport geeft een tijdreeks vanaf 1941 van de loongrens, de Nederlandse bevolking en het aantal ziekenfondsverzekerden absoluut en in procenten van de Nederlandse bevolking. Het betreffende overzicht gaat hierbij (bijlage 1). Uit eerder onderzoek dat de Ziekenfondsraad daarnaar had gedaan bleek dat er bij de totstandkoming van de Ziekenfondswet in 1966 naar is gestreefd de tot dan toe historisch gegroeide situatie zoveel mogelijk te handhaven. Met de ZFW zou een vrijwel volledige en op de stand der wetenschap afgestemde curatieve zorg aan ruim 70% der bevolking tot stand worden gebracht. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Staten-Generaal kwam dit percentage diverse keren naar voren.

Uit bijlage 1 blijkt dat het percentage ziekenfondsverzekerden in de periode 1960 – 1977 rond de 70 heeft gelegen en sindsdien geleidelijk is gedaald. In 1986 heeft een relatief grote daling plaatsgevonden in samenhang met de afschaffing van de vrijwillige en de bejaarden ziekenfondsverzekering en de invoering van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (WTZ). Sindsdien is sprake van een percentage van ongeveer 61. Vanaf 1994 is dit percentage weer gestegen in samenhang met de invoering, halverwege dat jaar, van de Wet Van Otterloo. Aangezien bijlage 1 stamt uit 1994 en de daarin opgenomen cijfers voor 1993 en 1994 nog voorlopig waren, volgen hieronder nieuwe gegevens voor de meest recente jaren.

jaar	percentage ziekenfondsverzekerden
1993	61,6
1994	62,2
1995	62,8
1996	63,1
1997	63,3 (voorlopig)
1998	62,5 (voorlopig)

Uit bijlage 1 en bovenstaand overzicht lijkt te kunnen worden afgeleid dat aan het uitgangspunt van stabilisering van het aandeel van de ziekenfondsverzekering in de Nederlandse bevolking in de afgelopen decennia gedurende lange periodes is voldaan. Toch kan niet eenduidig worden vastgesteld in hoeverre deze uitkomst het resultaat is van de toegepaste indexering van de loongrens. Andere ontwikkelingen, zoals demografische ontwikkelingen, herintreding van vrouwen op de arbeidsmarkt, toename van deeltijdwerk e.d., zijn eveneens van invloed op de cijfers. Datzelfde geldt voor eenmalige schokken als gevolg van beleidsmaatregelen, zoals de invoering van de WTZ, de invoering en reparaties van de Wet Van Otterloo en de beëindiging van de medeverzekering van studenten. De effecten van de loongrensindexering kunnen niet geïsoleerd van deze zaken worden waargenomen. Desondanks zijn er geen indicaties dat de tot nu toegepaste indexering zou leiden tot een toename van het aandeel van de ziekenfondsverzekering in de Nederlandse bevolking.

#### *Indexreeks inclusief versus exclusief bijzondere beloningen*

De heer De Jong stelde tijdens het debat terecht vast dat de indexreeksen met als basisjaar 1990 tot op dit moment nauwelijks enig verschil te zien geven als een vergelijking wordt gemaakt tussen de reeks *inclusief* en de reeks *exclusief* bijzondere beloningen. De index voor 1997 bedroeg in beide reeksen 117,1. Voor 1998 bedraagt de index «inclusief» 119,9 en de index «exclusief» 119,8. De heer De Jong sprak de verwachting uit dat met de te verwachten toename van het belang van bijzondere beloningscomponenten in de komende jaren, toepassing van de reeks «inclusief» zou leiden tot een toename van het aandeel van de ziekenfondsverzekering in de Nederlandse bevolking. Bij zijn gewijzigde amendement nr. 11 heeft hij in verband hiermee voorgesteld om voortaan de reeks «exclusief» te gaan toepassen. Ik wil er op wijzen dat ik de redenering van de heer De Jong niet deel. Indien de komende jaren inderdaad sprake zal zijn van een toename van het belang van bijzondere beloningscomponenten binnen het totale loon, dan zal een index *inclusief* bijzondere beloningen moeten worden toegepast om het aandeel van de ziekenfondsverzekering op langere termijn stabiel te houden. Overschakeling op toepassing van een index *exclusief* bijzondere beloningen zal er onder die omstandigheden immers toe leiden dat het aandeel van de ziekenfondsverzekering zal dalen. Blijkens de toelichting bij zijn amendement is dit laatste ook de bedoeling van de heer De Jong. Het is echter niet de bedoeling van het kabinet. Uit de schriftelijke voorbereiding en de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel moge voldoende zijn gebleken dat het kabinet in het kader van dit wetsvoorstel uitsluitend beoogt te bereiken dat het aandeel van de ziekenfondsverzekering in de Nederlandse bevolking wordt gestabiliseerd. Ik benadruk daarom nogmaals dat ik het amendement op stuk nr. 11 wil ontraden. Ik wil de Kamer daarbij gaarne tevens herinneren aan het door mij reeds tijdens de mondelinge behandeling naar voren gebrachte argument, dat het kabinet

er aan hecht de parallelle te handhaven tussen de ZFW-loongrens-indexering en de indexering van de premiegrens van de volksverzekeringen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers

**Bijlage I**

**Overzicht loongrens, Ned. bevolking, aantal ZF-verzekerden  
absoluut en in % van de Ned. bev. Periode ziekenfondsenbesluit  
1941 – 1964**

Loongrens, Ned. bevolking en gemiddeld aantal ziekenfondsverzekerden.

Loongrens			Nederlandse bevolking			Aantal ZF-verzekerden			Verzekerden in % van de bevolking
jaar	1 = fl	groei in %	jaargem.	groei	in %	jaargem.	groei	in %	
1941	3000		8966000			5346534			59,6
1942	3000	0,0	9042000	76000	0,8	5448443	101909	1,9	60,3
1943	3000	0,0	9103000	61000	0,7	5447677	-765	0,0	59,8
1944	3000	0,0	9174000	71000	0,8	5490000	42323	0,8	59,8
1945	3000	0,0	9262000	88000	1,0	5870376	380376	6,9	63,4
1946	3000	0,0	9424000	162000	1,7	6130000	259624	4,4	65,0
1947	3750	25,0	9629000	205000	2,2	6413662	283662	4,6	66,6
1948	3750	0,0	9801000	172000	1,8	6534000	120338	1,9	66,7
1949	3750	0,0	9955000	154000	1,6	6737000	203000	3,1	67,7
1950	4500	20,0	10114000	159000	1,6	7011000	274000	4,1	69,3
1951	4725	5,0	10265000	151000	1,5	7351000	340000	4,8	71,6
1952	4025	4,2	10382000	117000	1,1	7451000	100000	1,4	71,8
1953	5025	2,0	10493000	111000	1,1	7665000	214000	2,9	73,0
1954	5300	5,5	10615000	122000	1,2	7753000	88000	1,1	73,0
1955	6000	13,2	10750000	135000	1,3	7877000	124000	1,6	73,3
1956	6000	0,0	10889000	139000	1,3	7940000	63000	0,8	72,9
1957	6900	15,0	11026000	137000	1,3	7997000	57000	0,7	72,5
1958	6900	0,0	11187000	161000	1,5	7976415	-20585	-0,3	71,3
1959	6900	0,0	11348000	161000	1,4	8016389	39974	0,5	70,6
1960	7450	8,0	11487000	139000	1,2	8097899	81510	1,0	70,5
1961	8000	7,4	11638000	151000	1,3	8216701	118807	1,5	70,6
1962	8000	0,0	11806000	168000	1,4	8276494	59793	0,7	70,1
1963	8650	8,1	11966000	160000	1,4	8555643	279149	3,4	71,5
1964	9700	12,1	12128000	162000	1,4	8657315	101672	1,2	71,4
1965	10000	3,1	12294000	166000	1,4	8631859	-25456	-0,3	70,2
1966	11500	15,0	12456000	162000	1,3	8704878	73019	0,8	69,9
1967	12400	7,8	12598000	142000	1,1	8765374	60496	0,7	69,6
1968	13200	6,5	12730000	132000	1,0	8867427	102053	1,2	69,7
1969	13800	4,5	12878000	148000	1,2	8878047	10620	0,1	68,9
1970	14850	7,6	13038526	160576	1,2	8991737	113690	1,3	69,0
1971	17050	14,8	13194497	155971	1,2	9183207	191470	2,1	69,6
1972	18800	10,3	13328593	134096	1,0	9200349	17142	0,2	69,0
1973	20900	11,2	13439322	110729	0,8	9278661	78312	0,9	69,0
1974	23200	11,0	13545056	105734	0,8	9827083	48422	0,5	68,9
1975	27550	18,8	13666335	121279	0,9	9494816	157733	1,8	69,5
1976	30900	12,2	13774037	107702	0,8	9569335	74519	0,8	69,5
1977	33650	8,9	13856185	82148	0,6	9638408	69073	0,7	69,6
1978	36200	7,6	13941700	85515	0,6	9627508	-10900	-0,1	69,1
1979	38150	5,4	14038270	96570	0,7	9637353	9845	0,1	68,7
1980	40250	5,5	14149802	111532	0,8	9647719	20366	0,2	68,3
1981	42300	5,1	14247209	97407	0,7	9695421	37702	0,4	68,1
1982	43450	2,7	14312690	65481	0,5	9630454	-64067	-0,7	67,3
1983	46550	7,1	14367070	54380	0,4	9584399	-46055	0,5	66,7
1984	47850	2,8	14424211	57141	0,4	9590877	6478	0,1	66,5
1985	48100	0,5	14491632	67421	0,5	9614550	23673	0,2	66,3
1986	48500	0,8	14572278	80646	0,6	8915017	-699533	-7,3	61,2
1987	49150	1,3	14665037	92759	0,6	8973302	58285	0,7	61,2
1988	49650	1,0	14760094	95057	0,6	9010256	36954	0,4	61,0
1989	50150	1,0	14848907	88813	0,6	9134323	124067	1,4	61,5
1990	50900	1,5	14951150	102243	0,7	9177608	43285	0,5	61,4
1991	52300	2,8	15069798	118648	0,8	9228170	50562	0,6	61,2
1992	54400	4,0	15184166	114368	0,8	9321497	93327	1,0	61,4
1993*	56650	4,1	15296591	112425	0,7	9415000	93503	1,0	61,5
1994*	58100	2,6	15416000	119409	0,8	9485000	70000	0,7	61,5

\* 1993 en 1994 Ned. bevolking voorlopig cijfer/prognose CBS; verzekerdendstand raming ZFR.